JAKSA
JURNAL KAJIAN ILMU HUKUM DAN POLITIK

LPPM Universitas Sains dan Teknologi Komputer
Vol. 4 No. 4 Oktober 2026, Hal. 109-128
E-ISSN: 2988-5140; P-ISSN: 2988-7747
https: https://journal.stekom.ac.id/index.php/Jaksa/index

Rekonstruksi Batas Diskresi Jaksa dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Prinsip Legalitas dan Akuntabilitas

Vadli Vernando[1]*
[1]*Universitas Ekasakti, Padang, Sumatera Barat, Indonesia*
E-mail: vadlyy2748@stekom.co.id

Article Info
Prosecutorial Discretion, Termination of Prosecution, Legality, Accountability, Criminal Justice

Abstract
Prosecutorial discretion in the termination of prosecution presents a fundamental challenge between the need for flexibility in criminal justice and the requirement to prevent the uncontrolled exercise of public authority. This study examines how the boundaries of prosecutorial discretion can be reconstructed to remain consistent with the principles of legality and accountability. Using a qualitative socio-legal approach, the study analyzes the relationship between the legal framework governing prosecutorial authority, relevant institutional and case-related documents, and the perspectives of actors involved in prosecutorial decision-making. The findings demonstrate that the legality of authority alone is insufficient to establish the legitimacy of a decision to terminate prosecution. The boundaries of legitimate discretion are formed through the interrelationship of five dimensions: lawful authority, the relevance of concrete case conditions, rational and verifiable reasons for decisions, consistency in applying decision parameters, and mechanisms of accountability. The study proposes a reconstructive framework that shifts the analysis from the mere existence of discretionary authority toward the quality of its exercise. This framework contributes to the governance of prosecutorial discretion by providing analytical parameters for evaluating whether a decision remains within legitimate legal boundaries while preserving the flexibility required to respond to the particular circumstances of criminal cases.

DOI: *https://doi.org/10.51903/6kc9f646*
Submitted: June 2026, Reviewed: August 2026, Accepted: September 2026
Corresponding Author

Abstrak

Diskresi jaksa dalam penghentian penuntutan menghadirkan persoalan mendasar antara kebutuhan akan fleksibilitas dalam sistem peradilan pidana dan tuntutan untuk mencegah penggunaan kewenangan publik secara tidak terkendali. Penelitian ini menganalisis bagaimana batas diskresi jaksa dapat direkonstruksi agar tetap selaras dengan prinsip legalitas dan akuntabilitas. Penelitian menggunakan pendekatan socio-legal dengan desain kualitatif melalui analisis terhadap kerangka hukum yang mengatur kewenangan penuntutan, dokumen kelembagaan dan dokumen terkait perkara yang dapat diakses secara sah, serta perspektif aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan penuntutan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan kewenangan yang sah secara formal belum cukup untuk menjamin legitimasi keputusan penghentian penuntutan. Batas diskresi yang sah dibentuk melalui keterhubungan lima dimensi, yaitu kewenangan yang sah, relevansi kondisi konkret perkara, alasan keputusan yang rasional dan dapat diverifikasi, konsistensi penerapan parameter, serta mekanisme akuntabilitas. Penelitian ini menawarkan kerangka rekonstruktif yang menggeser analisis dari sekadar keberadaan kewenangan diskresioner menuju kualitas penggunaannya. Kerangka tersebut memberikan parameter analitis untuk menilai apakah suatu keputusan tetap berada dalam batas hukum yang sah sekaligus mempertahankan fleksibilitas yang diperlukan dalam menghadapi karakteristik perkara pidana yang beragam.

Kata Kunci: Diskresi Jaksa, Penghentian Penuntutan, Legalitas, Akuntabilitas, Peradilan Pidana

I. PENDAHULUAN

Penghentian penuntutan merupakan salah satu bentuk keputusan yang paling menentukan dalam proses peradilan pidana karena pada tahap inilah negara, melalui jaksa, menentukan apakah suatu perkara masih layak dilanjutkan ke pengadilan atau harus diakhiri melalui mekanisme hukum yang tersedia (Buocz et al., 2023). Keputusan tersebut tidak hanya menentukan keberlanjutan proses terhadap seorang tersangka atau terdakwa, tetapi juga memengaruhi kepentingan korban, masyarakat, dan legitimasi sistem penegakan hukum secara keseluruhan. Dalam praktiknya, keputusan penghentian penuntutan tidak selalu lahir dari penerapan aturan secara sederhana dan mekanis. Jaksa sering kali harus menilai kecukupan pembuktian, karakteristik perkara, posisi dan kepentingan korban, kemungkinan pemulihan, tingkat kepentingan publik, serta tujuan yang hendak dicapai melalui proses penuntutan (Limantė, 2024; Manțuc, 2023). Kompleksitas tersebut menunjukkan bahwa penuntutan bukan sekadar aktivitas administratif untuk membawa setiap perkara yang memenuhi unsur formal ke hadapan pengadilan. Di dalamnya terdapat ruang pertimbangan yang memungkinkan jaksa menentukan pilihan hukum berdasarkan kondisi konkret suatu perkara. Ruang inilah yang kemudian menempatkan diskresi sebagai salah satu persoalan penting dalam penyelenggaraan kewenangan penuntutan (Rouhani et al., 2024).

Keberadaan diskresi pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari kebutuhan sistem hukum untuk menghadapi keragaman perkara. Tidak semua perkara memiliki karakteristik yang sama, sementara konsekuensi dari suatu keputusan penuntutan dapat berbeda secara signifikan antara satu perkara dan perkara lainnya. Penerapan hukum yang sepenuhnya kaku berpotensi mengabaikan keadaan konkret yang justru relevan bagi pencapaian keadilan (Bermejo-Casado et al., 2025; Richert & Nordgren, 2025). Sebaliknya, pemberian ruang pertimbangan kepada jaksa memungkinkan sistem penuntutan merespons perkara secara lebih proporsional. Namun, fleksibilitas tersebut sekaligus membawa persoalan mendasar. Semakin besar ruang yang tersedia bagi pejabat penuntut untuk menentukan apakah suatu perkara dilanjutkan atau dihentikan, semakin besar pula risiko munculnya keputusan yang tidak seragam, sulit diprediksi, atau dipengaruhi pertimbangan yang tidak memiliki hubungan memadai dengan tujuan hukum (Song & Jiang, 2025). Oleh karena itu, persoalan utama tidak terletak pada perlu atau tidaknya diskresi diberikan kepada jaksa. Diskresi justru merupakan kebutuhan dalam sistem penuntutan modern. Persoalan yang lebih penting adalah bagaimana menentukan batas agar ruang pertimbangan tersebut tetap memungkinkan fleksibilitas, tetapi tidak berkembang menjadi kewenangan yang digunakan tanpa parameter yang jelas (Yong, 2024).

Pertanyaan mengenai batas tersebut membawa diskresi jaksa ke dalam hubungan yang erat antara prinsip legalitas dan akuntabilitas. Prinsip legalitas menghendaki agar setiap penggunaan kewenangan penegakan hukum memiliki dasar yang sah, dilakukan dalam ruang kompetensi yang diberikan oleh hukum, dan tidak semata-mata bergantung pada preferensi individual aparat (Waxenecker et al., 2025). Sementara itu, prinsip akuntabilitas menuntut agar penggunaan kewenangan dapat dijelaskan

melalui alasan yang rasional, ditelusuri prosesnya, diuji dasar pertimbangannya, dan dipertanggungjawabkan apabila menghasilkan konsekuensi yang tidak dapat dibenarkan. Kedua prinsip tersebut harus bekerja secara bersamaan dalam konteks diskresi. Legalitas tanpa kemampuan mempertimbangkan kondisi konkret dapat menghasilkan penuntutan yang formalistik dan tidak sensitif terhadap kompleksitas perkara (Yadegarian & Razavi, 2025). Sebaliknya, diskresi tanpa pembatasan legal dan tanpa mekanisme pertanggungjawaban dapat menciptakan ruang kekuasaan yang terlalu luas. Dengan demikian, tantangan utama dalam penghentian penuntutan adalah membangun titik keseimbangan antara kebutuhan akan fleksibilitas pengambilan keputusan dan kebutuhan untuk memastikan bahwa setiap keputusan tetap dapat memperoleh legitimasi hukum (Lockett et al., 2026; Törnqvist & Wettergren, 2023).

Urgensi persoalan tersebut dapat dilihat dari posisi sentral penuntutan dalam sistem peradilan pidana. Keputusan untuk menghentikan suatu perkara pada dasarnya menghentikan kemungkinan perkara tersebut memperoleh pemeriksaan dan penilaian lebih lanjut di hadapan pengadilan melalui proses adjudikasi (Kelly, 2025; Qin & Chen, 2025). Artinya, satu keputusan dapat membawa konsekuensi yang berbeda bagi setiap pihak. Bagi tersangka, penghentian penuntutan dapat menjadi perlindungan terhadap proses pidana yang tidak lagi memiliki dasar atau manfaat yang memadai untuk diteruskan. Bagi korban, keputusan tersebut dapat dipandang sebagai penyelesaian yang tepat apabila kepentingannya telah dipulihkan, tetapi juga dapat menimbulkan persoalan apabila alasan penghentian tidak transparan atau tidak mempertimbangkan posisinya secara memadai (Bacon, 2024). Bagi masyarakat, penghentian penuntutan dapat mencerminkan penggunaan sumber daya penegakan hukum secara rasional, tetapi dapat pula mengurangi kepercayaan terhadap institusi penuntutan ketika perkara-perkara yang sebanding memperoleh perlakuan berbeda tanpa penjelasan yang dapat diverifikasi. Konsekuensi tersebut memperlihatkan bahwa kualitas penghentian penuntutan tidak cukup dinilai dari apakah perkara akhirnya dihentikan atau dilanjutkan, melainkan juga dari bagaimana keputusan itu dibentuk (A'yun & Mudhoffir, 2026).

Dalam perkembangan kebijakan penegakan hukum, kebutuhan terhadap pendekatan yang tidak sepenuhnya berorientasi pada penghukuman semakin memperluas relevansi pembahasan mengenai diskresi penuntutan (Hacin et al., 2026). Sistem peradilan pidana menghadapi tekanan untuk tidak hanya mengejar kepastian melalui penegakan aturan, tetapi juga mempertimbangkan efisiensi, proporsionalitas, pemulihan, perlindungan kepentingan korban, dan kepentingan publik yang lebih luas. Perkembangan tersebut menciptakan kebutuhan akan mekanisme pengambilan keputusan yang mampu membedakan perkara berdasarkan kondisi substansialnya. Dalam situasi demikian, jaksa tidak selalu berhadapan dengan pilihan sederhana antara menuntut atau tidak menuntut berdasarkan satu parameter tunggal (Pech, 2022; Ring, 2025). Pertimbangan mengenai tujuan penuntutan menjadi semakin kompleks karena harus dihubungkan dengan karakter perkara dan alasan yang dapat membenarkan suatu penyelesaian. Kondisi ini memperlihatkan bahwa semakin beragam tujuan yang

harus diperhitungkan dalam sistem penuntutan, semakin penting pula keberadaan standar yang mampu menjelaskan kapan diskresi dapat digunakan secara sah (Roksandic et al., 2022).

Secara empiris, persoalan penggunaan diskresi juga berkaitan dengan besarnya variasi karakter perkara yang masuk ke dalam sistem penegakan hukum. Perkara pidana memiliki tingkat kerugian, pola pembuktian, hubungan antara pelaku dan korban, tingkat kesalahan, serta konsekuensi sosial yang berbeda-beda (Le et al., 2025). Keragaman tersebut membuat pendekatan penuntutan yang seragam sulit diterapkan secara mutlak. Perkara dengan karakteristik yang secara formal serupa dapat memiliki kondisi faktual yang berbeda sehingga membutuhkan pertimbangan yang tidak identik. Akan tetapi, variasi kondisi perkara tidak boleh secara otomatis menghasilkan variasi keputusan yang tidak terkendali (Brook & Cseres, 2024; Kubrin & Tublitz, 2022). Justru semakin tinggi keragaman perkara, semakin diperlukan parameter untuk membedakan alasan yang memang relevan dari alasan yang hanya mencerminkan preferensi personal pengambil keputusan. Di sinilah persoalan empiris mengenai diskresi menjadi penting: hukum dapat memberikan ruang pertimbangan, tetapi penggunaan ruang tersebut harus dapat ditelusuri melalui hubungan antara kondisi perkara, alasan keputusan, dan dasar kewenangan yang digunakan.

Pada konteks Indonesia, perkembangan mekanisme penghentian penuntutan dan penyelesaian perkara di luar pola penuntutan konvensional semakin menunjukkan bahwa kewenangan jaksa tidak dapat dipahami semata-mata sebagai kewajiban untuk membawa seluruh perkara ke persidangan (Pangaribuan, 2025). Ruang pertimbangan dalam penuntutan berkembang seiring dengan kebutuhan untuk menghadirkan keadilan yang lebih proporsional dan mempertimbangkan keadaan konkret. Perkembangan ini sekaligus memperbesar kebutuhan terhadap kejelasan batas (Carlsson, 2025). Ketika tersedia lebih dari satu kemungkinan penyelesaian terhadap suatu perkara, pertanyaan tentang dasar pemilihan menjadi semakin penting. Mengapa suatu perkara dihentikan, sementara perkara lain diteruskan? Pertimbangan apa yang membenarkan perbedaan tersebut? Sejauh mana kepentingan korban, pemulihan, kepentingan publik, atau kondisi pelaku dapat digunakan sebagai alasan? Pertanyaan-pertanyaan ini menunjukkan bahwa diskresi tidak cukup dibahas pada tingkat keberadaan kewenangan. Persoalan yang lebih substantif adalah bagaimana kewenangan tersebut dioperasikan dalam keputusan konkret.

Literatur mengenai diskresi penuntutan selama ini telah memberikan sejumlah landasan penting untuk memahami posisi jaksa dalam sistem peradilan pidana. Salah satu arus kajian menempatkan diskresi sebagai konsekuensi dari karakter kewenangan penuntutan itu sendiri (Parycek et al., 2024). Dalam perspektif ini, hukum tidak mungkin mengantisipasi secara rinci seluruh variasi keadaan yang muncul dalam perkara pidana. Karena itu, aparat penuntut membutuhkan ruang untuk menilai apakah fakta tertentu memenuhi kondisi yang memungkinkan suatu tindakan hukum diambil. Kajian dalam perspektif tersebut umumnya menekankan sumber kewenangan, struktur kelembagaan penuntutan, dan prinsip-prinsip yang mendasari pilihan jaksa dalam menentukan arah perkara (Doughan, 2024).

Kontribusi utama pendekatan ini adalah menunjukkan bahwa diskresi bukan sekadar penyimpangan dari hukum, melainkan bagian dari cara hukum bekerja ketika norma umum harus diterapkan pada situasi yang sangat beragam. Namun, penjelasan mengenai keberadaan diskresi belum dengan sendirinya menjawab batas substantif yang harus mengarahkan penggunaannya.

Arus kajian berikutnya menempatkan persoalan diskresi terutama sebagai masalah pembatasan kekuasaan. Perspektif ini berangkat dari kesadaran bahwa kewenangan untuk memilih tindakan hukum dapat menciptakan ketimpangan apabila tidak dikendalikan melalui standar yang jelas. Karena itu, legalitas, pedoman institusional, transparansi, pengawasan, dan mekanisme evaluasi sering ditempatkan sebagai instrumen utama untuk mencegah penyalahgunaan diskresi (Welsh, 2023). Kajian semacam ini penting karena menegaskan bahwa kebebasan pengambilan keputusan tidak dapat dipisahkan dari kewajiban mempertanggungjawabkan keputusan tersebut. Meski demikian, fokus terhadap instrumen pengawasan sering kali belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana batas diskresi bekerja pada tahap sebelum pengawasan dilakukan, yaitu ketika jaksa sedang membentuk alasan dan menilai kondisi suatu perkara (Soubise, 2023). Padahal, potensi persoalan tidak hanya muncul setelah keputusan dibuat, tetapi juga dalam proses penalaran yang menentukan alasan apa yang dianggap relevan dan kondisi apa yang dianggap cukup untuk membenarkan penghentian penuntutan.

Sejumlah penelitian juga membahas penghentian penuntutan melalui perspektif kebijakan kriminal, kepentingan publik, dan perkembangan pendekatan pemulihan. Dalam kajian tersebut, penghentian perkara dapat dipahami sebagai instrumen untuk mencegah penggunaan proses pidana yang tidak proporsional atau tidak lagi memberikan manfaat yang sebanding dengan konsekuensinya (Fleming-Klink et al., 2023). Pendekatan ini memperkaya pemahaman bahwa keberhasilan penegakan hukum tidak selalu diukur dari sebanyak mungkin perkara yang dibawa ke pengadilan. Terdapat keadaan tertentu ketika penyelesaian lain dapat lebih sesuai dengan kepentingan keadilan. Akan tetapi, pengakuan terhadap tujuan tersebut juga menimbulkan persoalan mengenai parameter. Kepentingan publik, misalnya, merupakan konsep yang dapat memiliki cakupan luas apabila tidak dihubungkan dengan indikator yang jelas (Yong, 2024). Demikian pula pertimbangan pemulihan dan proporsionalitas dapat menghasilkan keputusan yang berbeda apabila tidak tersedia kerangka untuk menilai relevansi dan bobot setiap faktor. Dengan demikian, literatur yang menekankan tujuan substantif penghentian penuntutan masih membutuhkan penjelasan mengenai mekanisme pembatasan agar tujuan tersebut tidak digunakan secara terlalu elastis.

Selain itu, terdapat kajian yang melihat diskresi melalui hubungan antara aturan formal dan praktik institusional. Pendekatan ini menunjukkan bahwa hukum tertulis tidak selalu menjelaskan seluruh proses pengambilan keputusan yang berlangsung dalam institusi penuntutan. Pedoman, kebiasaan organisasi, pola komunikasi, pengalaman profesional, dan penafsiran terhadap keadaan perkara dapat memengaruhi bagaimana norma diterapkan (Song & Jiang, 2025). Kontribusi perspektif ini sangat penting karena memperlihatkan kemungkinan adanya jarak antara batas normatif yang dirumuskan

dalam regulasi dan batas operasional yang sesungguhnya digunakan dalam praktik. Namun, hubungan antara keduanya sering masih diperlakukan sebagai persoalan deskriptif: regulasi menjelaskan apa yang seharusnya dilakukan, sedangkan praktik menjelaskan apa yang terjadi (Yadegarian & Razavi, 2025). Yang masih memerlukan pengembangan lebih lanjut adalah kerangka yang secara sistematis menghubungkan kedua dimensi tersebut untuk menentukan kapan praktik merupakan bentuk konkret dari diskresi yang sah dan kapan praktik telah bergerak melampaui batas yang dapat dibenarkan.

Dari perkembangan penelitian tersebut terlihat bahwa terdapat gap pada tingkat konseptual dan analitis. Pertama, banyak kajian masih berangkat dari dikotomi antara keberadaan diskresi dan kebutuhan untuk membatasi diskresi. Pendekatan demikian memang berguna untuk memetakan persoalan, tetapi belum cukup menjawab pertanyaan yang lebih operasional mengenai di mana tepatnya batas itu berada. Batas diskresi tidak dapat hanya ditentukan melalui pernyataan umum bahwa jaksa harus mematuhi hukum atau bertindak secara akuntabel. Rumusan tersebut membutuhkan penjabaran ke dalam elemen yang dapat digunakan untuk menguji suatu keputusan. Analisis perlu bergerak dari pertanyaan "apakah terdapat kewenangan" menuju pertanyaan yang lebih substantif mengenai apakah kewenangan tersebut digunakan berdasarkan dasar hukum yang jelas, kondisi perkara yang relevan, alasan yang dapat diverifikasi, dan pertimbangan yang dapat dipertanggungjawabkan. Tanpa rekonstruksi seperti itu, pembahasan mengenai batas diskresi berisiko berhenti pada prinsip yang benar secara normatif tetapi belum cukup operasional untuk menilai keputusan konkret.

Kedua, masih terdapat keterbatasan penelitian yang secara langsung mempertemukan legalitas dan akuntabilitas sebagai dua dimensi pembentuk batas diskresi dalam penghentian penuntutan. Legalitas umumnya digunakan untuk menguji sumber dan ruang kewenangan, sedangkan akuntabilitas sering ditempatkan sebagai mekanisme setelah kewenangan digunakan. Padahal, keduanya dapat dipahami sebagai proses yang saling berkaitan. Legalitas menentukan dari mana kewenangan berasal dan tindakan apa yang secara prinsip dapat dilakukan, sedangkan akuntabilitas menguji bagaimana kewenangan itu digunakan dalam kondisi konkret dan apakah alasan yang mendasari penggunaannya dapat dijelaskan serta diperiksa. Hubungan ini memungkinkan pembentukan batas yang lebih komprehensif karena suatu keputusan tidak cukup hanya sah secara formal, tetapi juga harus menunjukkan penalaran yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan. Sebaliknya, alasan yang secara substantif tampak baik juga tidak dapat membenarkan keputusan apabila berada di luar ruang kewenangan yang diberikan hukum. Celah inilah yang menjadi dasar perlunya rekonstruksi batas diskresi melalui hubungan yang lebih terintegrasi antara legalitas dan akuntabilitas.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis dan merekonstruksi batas diskresi jaksa dalam penghentian penuntutan agar penggunaan kewenangan tersebut tetap berada dalam koridor prinsip legalitas dan sekaligus memenuhi tuntutan akuntabilitas. Secara khusus, penelitian ini berfokus pada bagaimana regulasi membentuk ruang kewenangan jaksa dalam

penghentian penuntutan, bagaimana ruang tersebut digunakan dan dijustifikasi dalam praktik, serta kondisi apa yang dapat digunakan untuk membedakan diskresi yang sah dari penggunaan kewenangan yang berlebihan. Penelitian ini tidak memandang penghentian penuntutan semata-mata sebagai persoalan hasil akhir berupa diteruskan atau dihentikannya suatu perkara. Fokus analisis ditempatkan pada struktur pengambilan keputusan yang mendahului hasil tersebut, terutama hubungan antara sumber kewenangan, kondisi konkret perkara, alasan yang digunakan, konsistensi penerapan, dan kemungkinan pertanggungjawaban. Dengan perspektif tersebut, pertanyaan penelitian diarahkan pada bagaimana batas diskresi jaksa dapat direkonstruksi sehingga fleksibilitas yang diperlukan dalam penuntutan tidak mengurangi kepastian hukum, kesetaraan perlakuan, dan legitimasi institusional.

Novelty penelitian ini terletak pada pengembangan kerangka rekonstruksi batas diskresi yang tidak berhenti pada identifikasi kewenangan diskresioner atau inventarisasi mekanisme pengawasan, melainkan menghubungkan secara langsung lima dimensi pengujian, yaitu kewenangan yang sah, relevansi kondisi perkara, kualitas dan rasionalitas alasan keputusan, konsistensi penerapan, serta mekanisme pertanggungjawaban. Kerangka tersebut menempatkan legalitas dan akuntabilitas sebagai prinsip yang bekerja secara simultan dalam membentuk governance of prosecutorial discretion. Kontribusi penelitian ini diharapkan bersifat konseptual dengan memperjelas karakter diskresi sebagai kewenangan yang memperoleh legitimasi melalui batas hukum dan alasan yang dapat diuji, sekaligus bersifat normatif-praktis melalui penyediaan parameter untuk mengevaluasi keputusan penghentian penuntutan. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan pergeseran dari pendekatan yang hanya mempertanyakan ada atau tidaknya diskresi menuju pendekatan yang menilai kualitas penggunaan diskresi. Rekonstruksi tersebut penting untuk memastikan bahwa kewenangan penghentian penuntutan tetap memiliki ruang fleksibilitas yang diperlukan dalam menghadapi kompleksitas perkara, tetapi fleksibilitas itu selalu disertai batas yang jelas, alasan yang dapat ditelusuri, dan pertanggungjawaban yang memungkinkan keputusan jaksa memperoleh legitimasi dalam negara hukum.

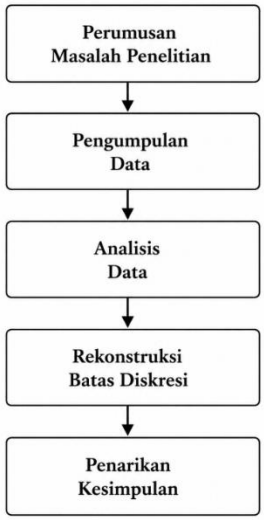
II. METODOLOGI PENELITIAN

A. Desain dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan *socio-legal research* dengan desain penelitian kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena persoalan batas diskresi jaksa dalam penghentian penuntutan tidak dapat dianalisis hanya melalui pembacaan tekstual terhadap peraturan perundang-undangan. Penelitian perlu menghubungkan tiga dimensi yang saling berkaitan, yaitu norma yang membentuk dan membatasi kewenangan jaksa, praktik penggunaan kewenangan dalam pengambilan keputusan penghentian penuntutan, serta mekanisme akuntabilitas yang memungkinkan keputusan tersebut dijelaskan dan dievaluasi. Dengan demikian, hukum dalam penelitian ini dipahami tidak hanya sebagai seperangkat norma, tetapi juga sebagai kerangka yang memperoleh makna melalui penerapannya dalam praktik kelembagaan. Desain penelitian diarahkan untuk merekonstruksi batas diskresi melalui proses pengujian antara batas normatif dan batas operasional. Batas normatif diidentifikasi dari ketentuan

hukum dan regulasi yang mengatur kewenangan penuntutan serta penghentian penuntutan. Batas operasional kemudian dianalisis melalui dokumen yang merekam dasar pertimbangan keputusan dan informasi dari aktor yang terlibat dalam proses penuntutan. Hasil dari kedua dimensi tersebut selanjutnya dipertemukan untuk mengidentifikasi kesesuaian, ketegangan, dan kemungkinan kesenjangan antara hukum yang mengatur diskresi dan praktik penggunaannya.

Secara konseptual, proses penelitian dapat dilihat pada Gambar 1. Analisis dimulai dari identifikasi ruang kewenangan berdasarkan prinsip legalitas, dilanjutkan dengan pemeriksaan penggunaan diskresi dalam kondisi perkara konkret, dan diakhiri dengan pengujian kualitas alasan serta mekanisme pertanggungjawaban. Hasil pengujian tersebut menjadi dasar rekonstruksi parameter batas diskresi jaksa dalam penghentian penuntutan.



Gambar 1. Kerangka Alur Penelitian. Sumber: Diolah oleh penulis.

B. Sumber dan Pengumpulan Data

Penelitian menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan informan yang memiliki keterlibatan atau pemahaman langsung terhadap proses penuntutan dan penggunaan diskresi. Pemilihan informan dilakukan secara *purposive* berdasarkan relevansi pengalaman dan pengetahuan terhadap objek penelitian. Wawancara diarahkan untuk memperoleh pemahaman mengenai bagaimana ruang diskresi dimaknai, faktor apa yang dipertimbangkan ketika menilai kemungkinan penghentian penuntutan, bagaimana alasan keputusan dirumuskan, serta bagaimana bentuk pengawasan dan pertanggungjawaban dipahami dalam praktik. Data sekunder terdiri atas peraturan perundang-undangan, regulasi dan pedoman yang berkaitan dengan kewenangan penuntutan, penghentian penuntutan, prinsip legalitas, dan mekanisme akuntabilitas. Selain itu, penelitian menggunakan dokumen yang relevan dengan proses pengambilan keputusan penghentian penuntutan, sejauh dokumen tersebut dapat diakses secara sah untuk kepentingan penelitian. Dokumen digunakan untuk mengidentifikasi pola argumentasi, dasar pertimbangan, kondisi perkara yang dianggap relevan, dan hubungan antara alasan keputusan dengan

ketentuan yang menjadi dasar kewenangan. Literatur akademik digunakan sebagai sumber pendukung untuk membangun kerangka konseptual mengenai diskresi penuntutan dan pembatasan kekuasaan.

Untuk menjaga fokus analisis, seluruh sumber data dipilih berdasarkan keterkaitannya dengan pertanyaan utama penelitian, yaitu bagaimana batas diskresi jaksa dalam penghentian penuntutan dapat direkonstruksi agar sesuai dengan prinsip legalitas dan memenuhi tuntutan akuntabilitas. Tabel 1 menampilkan hubungan antara sumber data, informasi yang digali, dan fungsi analitis masing-masing sumber dalam penelitian.

Tabel 1. Sumber Data dan Fungsi Analitis

Sumber Data	Data yang Dianalisis	Fungsi dalam Penelitian
Peraturan perundang-undangan dan regulasi terkait	Dasar kewenangan, persyaratan, prosedur, serta batas penghentian penuntutan	Mengidentifikasi batas normatif diskresi berdasarkan prinsip legalitas
Pedoman dan dokumen kelembagaan	Standar pertimbangan, mekanisme internal, dan bentuk pengawasan	Mengidentifikasi batas operasional dan institusional penggunaan diskresi
Dokumen penghentian penuntutan yang dapat diakses secara sah	Dasar keputusan, kondisi perkara, dan argumentasi penghentian	Menganalisis pola justifikasi penggunaan diskresi dalam praktik
Wawancara semi-terstruktur	Pemaknaan kewenangan, proses pertimbangan, dan akuntabilitas keputusan	Menjelaskan praktik dan penalaran aktor dalam penggunaan diskresi
Literatur akademik	Konsep diskresi, legalitas, akuntabilitas, dan pembatasan kekuasaan	Membangun serta memperkuat kerangka interpretasi dan rekonstruksi

Sumber: Diolah oleh penulis.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dan wawancara. Studi dokumen dilakukan dengan menelusuri, mengklasifikasikan, dan membaca sumber berdasarkan tiga kategori utama, yaitu sumber yang menjelaskan kewenangan, sumber yang menunjukkan alasan penggunaan kewenangan, dan sumber yang berkaitan dengan pengawasan atau pertanggungjawaban. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur agar terdapat keseragaman tema yang digali, tetapi tetap memungkinkan informan menjelaskan pengalaman dan pertimbangannya secara lebih mendalam. Data hasil wawancara dicatat dan ditranskripsikan sebelum dianalisis bersama data dokumenter.

C. Teknik Analisis Data

Analisis dilakukan secara kualitatif dan berlangsung melalui proses pengodean, kategorisasi, interpretasi, dan rekonstruksi. Tahap awal dilakukan dengan mengidentifikasi norma yang membentuk ruang diskresi. Pada tahap ini, analisis diarahkan untuk menemukan dasar kewenangan, kondisi yang memungkinkan penghentian penuntutan, pembatasan yang ditentukan hukum, serta bentuk pengawasan yang tersedia. Hasilnya digunakan untuk membentuk baseline normatif sebagai titik pembanding terhadap praktik penggunaan diskresi. Tahap berikutnya adalah analisis terhadap dokumen dan data wawancara. Setiap data dikodekan berdasarkan kategori yang diturunkan dari tujuan penelitian, yaitu dasar kewenangan, kondisi perkara, alasan keputusan, relevansi pertimbangan, konsistensi penerapan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Pengodean bersifat terbuka terhadap temuan baru yang muncul dari data sehingga kategori analisis tidak hanya bergantung pada kerangka awal, tetapi juga dapat menangkap pola pertimbangan yang berkembang dalam praktik.

Setelah proses kategorisasi, data dibandingkan secara silang untuk melihat hubungan antara norma dan praktik. Triangulasi dilakukan dengan mempertemukan ketentuan hukum, dokumen keputusan, dan penjelasan informan. Proses ini digunakan untuk mengidentifikasi apakah alasan dan pertimbangan yang digunakan dalam praktik memiliki dasar kewenangan yang memadai, apakah kondisi perkara yang dijadikan dasar penghentian relevan dengan tujuan penggunaan diskresi, serta apakah terdapat mekanisme yang memungkinkan keputusan tersebut diperiksa dan dipertanggungjawabkan. Parameter analisis selanjutnya digunakan untuk membedakan diskresi yang masih berada dalam batas yang dapat dibenarkan dari penggunaan kewenangan yang berpotensi melampaui batas. Pengujian tidak didasarkan pada satu unsur tunggal, melainkan pada keterhubungan beberapa unsur. Suatu keputusan dianalisis berdasarkan keberadaan dasar kewenangan yang sah, relevansi kondisi perkara, kualitas dan rasionalitas alasan yang diberikan, konsistensi penggunaan pertimbangan terhadap perkara yang sebanding, serta ketersediaan mekanisme pertanggungjawaban. Hubungan antarelemen tersebut menjadi dasar rekonstruksi batas diskresi. Secara ringkas, matriks analisis yang digunakan dalam penelitian ditunjukkan pada Tabel 2.

Tabel 2. Matriks Parameter Analisis Batas Diskresi

Dimensi Analisis	Pertanyaan Analitis	Indikator Pengujian
Legalitas	Apakah keputusan berada dalam ruang kewenangan yang sah?	Dasar hukum, kompetensi, dan kesesuaian dengan persyaratan normatif
Kondisi perkara	Apakah terdapat keadaan konkret yang membenarkan penggunaan diskresi?	Relevansi fakta, karakteristik perkara, kepentingan pihak terkait, dan tujuan penuntutan
Alasan keputusan	Apakah keputusan didasarkan pada pertimbangan yang rasional?	Kejelasan argumentasi, hubungan alasan dengan fakta, dan kemampuan alasan untuk diverifikasi
Konsistensi	Apakah pertimbangan diterapkan secara dapat diprediksi?	Keseragaman parameter terhadap perkara yang memiliki karakteristik sebanding
Akuntabilitas	Apakah keputusan dapat diperiksa dan dipertanggungjawabkan?	Dokumentasi alasan, mekanisme evaluasi, pengawasan, dan keterlacakan proses keputusan

Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan kerangka penelitian.

Rekonstruksi akhir dilakukan melalui analisis sintesis. Pada tahap ini, temuan mengenai batas normatif dibandingkan dengan pola penggunaan diskresi dalam praktik untuk mengidentifikasi area yang telah memiliki parameter jelas, area yang masih menyisakan ruang interpretasi luas, dan kondisi yang berpotensi menimbulkan penggunaan kewenangan tanpa batas yang memadai. Berdasarkan sintesis tersebut, penelitian merumuskan kerangka batas diskresi yang menghubungkan kewenangan yang sah dengan alasan keputusan yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan.

D. Keabsahan Data dan Etika Penelitian

Keabsahan temuan dijaga melalui triangulasi sumber dan triangulasi metode. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari regulasi, dokumen, dan informan. Triangulasi metode dilakukan melalui penggunaan studi dokumen dan wawancara untuk memeriksa suatu isu dari lebih dari satu bentuk data. Apabila ditemukan perbedaan antara norma dan praktik, perbedaan tersebut tidak langsung diperlakukan sebagai kesalahan, melainkan dianalisis sebagai bagian dari temuan mengenai kemungkinan adanya kesenjangan antara batas normatif dan batas

operasional diskresi. Dalam pelaksanaan wawancara, penelitian memperhatikan persetujuan informan, kerahasiaan identitas, dan pembatasan penggunaan informasi sesuai kepentingan penelitian. Informasi yang berkaitan dengan perkara atau dokumen yang memiliki pembatasan akses tidak digunakan di luar ruang lingkup yang diperbolehkan. Langkah tersebut diperlukan untuk menjaga integritas penelitian sekaligus memastikan bahwa analisis terhadap penggunaan diskresi dilakukan tanpa mengabaikan prinsip kerahasiaan dan perlindungan terhadap pihak-pihak yang terkait.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Hasil penelitian menunjukkan bahwa batas diskresi jaksa dalam penghentian penuntutan tidak terbentuk hanya oleh keberadaan dasar hukum yang memberikan kewenangan. Analisis terhadap kerangka regulasi, dokumen yang berkaitan dengan pengambilan keputusan, dan informasi mengenai praktik penggunaan kewenangan menunjukkan bahwa legalitas merupakan titik awal, tetapi belum cukup untuk memastikan bahwa suatu keputusan diskresioner dapat dibenarkan. Dalam praktik, penghentian penuntutan melibatkan hubungan antara kewenangan formal, kondisi konkret perkara, alasan yang digunakan untuk membenarkan keputusan, konsistensi penerapan, dan mekanisme yang memungkinkan keputusan tersebut dievaluasi.

Tabel 3. Pemetaan Hasil Analisis Batas Diskresi Jaksa dalam Penghentian Penuntutan

Dimensi Temuan	Fokus Penilaian	Pola yang Ditemukan	Konsekuensi terhadap Batas Diskresi
Legalitas	Sumber dan ruang kewenangan	Kewenangan menjadi dasar awal bagi penggunaan diskresi, tetapi memerlukan penafsiran ketika diterapkan pada perkara konkret	Diskresi tidak dapat digunakan di luar ruang kewenangan yang diberikan hukum
Kondisi perkara	Fakta dan karakteristik konkret	Kondisi perkara menentukan relevansi penggunaan diskresi, sehingga keputusan tidak dapat didasarkan pada pertimbangan abstrak semata	Setiap penggunaan diskresi harus memiliki hubungan dengan keadaan faktual yang dapat dijelaskan
Alasan keputusan	Rasionalitas dan justifikasi	Kualitas alasan menentukan apakah keputusan dapat dipahami sebagai pertimbangan hukum atau preferensi individual	Alasan harus relevan, rasional, dan dapat ditelusuri hubungannya dengan fakta
Konsistensi	Keseragaman parameter	Terdapat kebutuhan untuk menerapkan parameter yang sebanding terhadap perkara dengan karakteristik serupa	Variasi keputusan harus dapat dijelaskan melalui perbedaan kondisi yang relevan
Akuntabilitas	Keterlacakan dan evaluasi	Keputusan memerlukan dokumentasi dan kemungkinan untuk diperiksa melalui mekanisme kelembagaan	Diskresi memperoleh legitimasi apabila proses dan alasannya dapat dipertanggungjawabkan

Sumber: Hasil analisis penulis.

Temuan ini memperlihatkan adanya dua lapisan batas diskresi. Lapisan pertama merupakan batas normatif yang menentukan apakah jaksa memiliki kewenangan untuk mempertimbangkan penghentian penuntutan dan dalam kondisi apa kewenangan tersebut dapat digunakan. Lapisan kedua merupakan batas operasional yang berkaitan dengan bagaimana kewenangan itu diterapkan pada perkara konkret. Perbedaan kedua lapisan tersebut penting karena suatu keputusan dapat berada dalam ruang kewenangan yang secara formal tersedia, tetapi tetap menimbulkan persoalan apabila alasan

penggunaannya tidak cukup jelas, tidak memiliki hubungan langsung dengan kondisi perkara, atau tidak dapat diperiksa melalui mekanisme akuntabilitas. Hasil pemetaan lima dimensi utama yang membentuk batas diskresi jaksa dalam penghentian penuntutan disajikan pad aTable 3. Pemetaan ini menunjukkan bahwa setiap dimensi memiliki fungsi berbeda, tetapi seluruhnya bekerja secara saling melengkapi dalam menentukan legitimasi suatu keputusan.

Tabel 3 menunjukkan bahwa legalitas berfungsi sebagai batas eksternal terhadap kewenangan, sedangkan kondisi perkara dan alasan keputusan berfungsi sebagai batas substantif terhadap penggunaan kewenangan tersebut. Dengan kata lain, keberadaan dasar hukum belum secara otomatis membenarkan setiap bentuk penghentian penuntutan. Jaksa tetap harus menunjukkan bahwa kondisi konkret perkara relevan dengan penggunaan diskresi dan bahwa alasan yang digunakan memiliki hubungan yang dapat dijelaskan dengan kondisi tersebut. Sementara itu, konsistensi dan akuntabilitas berfungsi sebagai mekanisme pengendalian terhadap kemungkinan perbedaan keputusan yang tidak dapat dibenarkan. Temuan ini menunjukkan bahwa batas diskresi bersifat kumulatif dan tidak dapat direduksi hanya menjadi satu persyaratan formal.

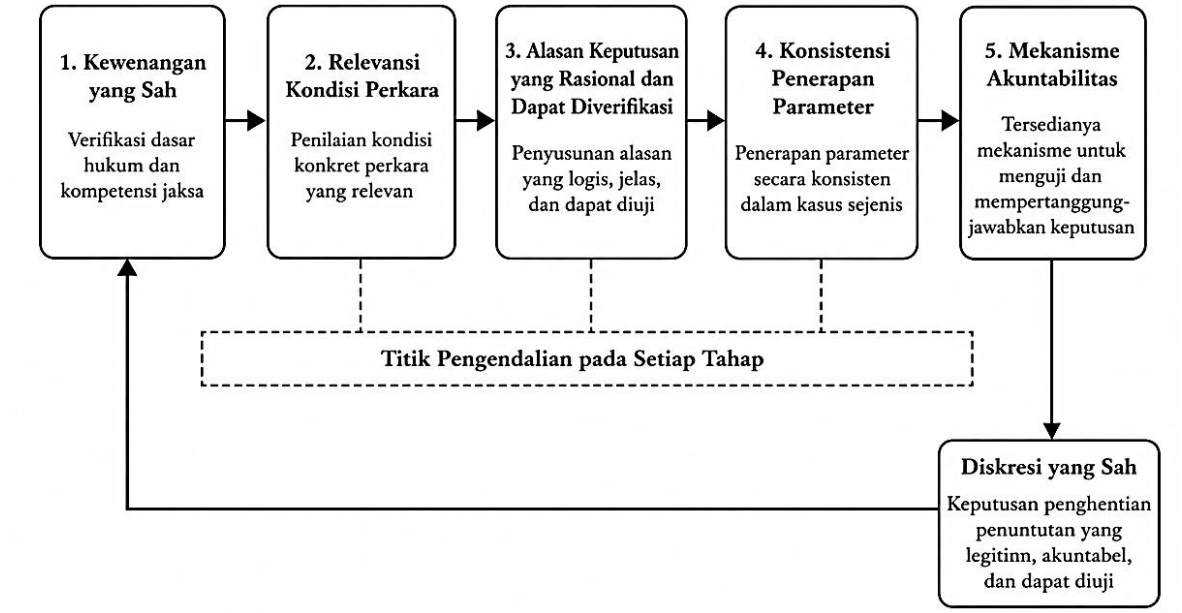
Hasil berikutnya menunjukkan bahwa legalitas memiliki posisi sebagai pintu masuk, tetapi bukan sebagai satu-satunya ukuran legitimasi keputusan. Dasar hukum menentukan siapa yang memiliki kewenangan, ruang tindakan yang diperbolehkan, serta persyaratan umum penggunaan kewenangan. Namun, pada tahap penerapan, norma tidak selalu memberikan jawaban yang sepenuhnya rinci terhadap setiap variasi perkara. Ruang penafsiran muncul ketika jaksa harus menentukan relevansi fakta, menilai kepentingan yang perlu dipertimbangkan, dan menghubungkan keadaan konkret dengan tujuan penghentian penuntutan. Oleh karena itu, batas diskresi tidak berhenti pada pertanyaan mengenai ada atau tidaknya kewenangan, tetapi berlanjut pada cara kewenangan tersebut diterjemahkan menjadi keputusan.

Dalam lapisan operasional, kondisi perkara muncul sebagai elemen penting yang membedakan diskresi yang dapat dibenarkan dari penggunaan kewenangan yang terlalu luas. Hasil analisis menunjukkan bahwa kondisi konkret harus berfungsi sebagai dasar yang dapat diverifikasi, bukan sekadar sebagai alasan umum untuk memberikan pembenaran setelah keputusan dibuat. Relevansi kondisi perkara ditentukan oleh hubungannya dengan tujuan penuntutan dan dasar hukum yang mengatur kemungkinan penghentian. Dengan demikian, karakteristik pelaku, posisi korban, tingkat kerugian, pemulihan, kualitas pembuktian, dan kepentingan publik hanya dapat memperoleh arti sebagai pertimbangan apabila dapat dihubungkan secara jelas dengan konteks hukum dan tujuan keputusan.

Temuan tersebut juga menunjukkan bahwa alasan keputusan merupakan titik penting dalam proses akuntabilitas. Alasan tidak hanya berfungsi untuk menjelaskan hasil akhir, tetapi menjadi penghubung antara fakta perkara dan penggunaan kewenangan. Semakin jelas hubungan antara fakta, dasar hukum, dan alasan penghentian, semakin besar kemungkinan keputusan dapat diperiksa secara objektif.

Sebaliknya, alasan yang terlalu umum membuka ruang bagi penafsiran yang sulit diuji. Dalam konteks ini, akuntabilitas tidak cukup dimaknai sebagai kewajiban untuk membuat laporan setelah keputusan diambil. Akuntabilitas harus telah melekat sejak tahap pembentukan keputusan melalui kewajiban untuk mendokumentasikan pertimbangan dan menjelaskan hubungan antara kondisi perkara dengan dasar penghentian.

Dapat dilihat pada Gambar 2 bahwa hasil penelitian menghasilkan model hubungan antardimensi yang bersifat berurutan sekaligus saling mengendalikan. Legalitas menentukan ruang awal, kondisi perkara memberikan dasar kontekstual, alasan keputusan membentuk justifikasi, konsistensi menguji kesetaraan penggunaan parameter, dan akuntabilitas memastikan seluruh proses dapat ditelusuri dan dievaluasi.



Gambar 2. Model Rekonstruksi Batas Diskresi Jaksa dalam Penghentian Penuntutan. Sumber: Hasil rekonstruksi penulis.

Gambar 2 menginterpretasikan batas diskresi sebagai suatu proses, bukan sebagai garis formal yang hanya diuji pada awal pengambilan keputusan. Setiap tahap berfungsi sebagai titik pengendalian. Keputusan yang memiliki dasar kewenangan, tetapi tidak didukung kondisi perkara yang relevan, belum memenuhi keseluruhan parameter. Demikian pula, keputusan yang didukung kondisi tertentu tetap dapat menjadi problematis apabila alasan yang diberikan tidak jelas atau tidak tersedia mekanisme untuk menguji pertimbangannya. Model tersebut menunjukkan bahwa diskresi yang sah memerlukan keterhubungan antartahap. Putusnya hubungan antara salah satu tahap dengan tahap berikutnya dapat melemahkan legitimasi keputusan penghentian penuntutan.

Untuk memperjelas hasil rekonstruksi, Tabel 4 menyajikan pembedaan antara karakteristik diskresi yang berada dalam batas yang dapat dibenarkan dan karakteristik penggunaan diskresi yang berpotensi melampaui batas. Tabel ini tidak dimaksudkan untuk menciptakan pemisahan yang sepenuhnya kaku, tetapi sebagai parameter analitis untuk mengevaluasi kualitas suatu keputusan.

Tabel 4. Parameter Pembedaan Diskresi yang Sah dan Diskresi yang Berpotensi Tidak Terkendali

Parameter	Diskresi yang Sah	Diskresi yang Berpotensi Tidak Terkendali
Dasar kewenangan	Berasal dari kewenangan yang jelas dan berada dalam ruang hukum yang sah	Tidak memiliki dasar yang memadai atau melampaui ruang kewenangan
Kondisi perkara	Didasarkan pada fakta konkret yang relevan dan dapat diidentifikasi	Menggunakan kondisi yang umum, tidak relevan, atau tidak dapat diverifikasi
Alasan keputusan	Rasional, terhubung dengan fakta dan dasar hukum	Bersifat abstrak, tidak konsisten, atau sulit ditelusuri
Penerapan	Menggunakan parameter yang dapat dijelaskan pada perkara sebanding	Menghasilkan perbedaan tanpa alasan yang dapat dibenarkan
Akuntabilitas	Terdokumentasi dan terbuka terhadap evaluasi sesuai mekanisme yang berlaku	Proses pertimbangan tidak jelas dan sulit diperiksa

Sumber: Hasil analisis dan rekonstruksi penulis.

Tabel 4 menunjukkan bahwa pembedaan antara diskresi yang sah dan penggunaan kewenangan yang problematis tidak semata-mata ditentukan oleh hasil keputusan. Penghentian penuntutan tidak otomatis dianggap benar hanya karena menghasilkan penyelesaian yang dipandang baik, dan tidak otomatis dianggap salah hanya karena menimbulkan perbedaan dengan perkara lain. Yang menentukan adalah kualitas proses justifikasi. Perbedaan hasil masih dapat dibenarkan apabila terdapat perbedaan kondisi yang relevan dan alasan yang dapat dijelaskan. Sebaliknya, kesamaan hasil tidak selalu menjamin kualitas keputusan apabila dasar pertimbangannya tidak dapat ditelusuri. Oleh sebab itu, rekonstruksi batas diskresi harus berorientasi pada proses dan alasan, bukan hanya pada hasil akhir.

Dengan demikian, hasil penelitian menghasilkan temuan utama bahwa batas diskresi jaksa bersifat berlapis. Batas tersebut dimulai dari legalitas sebagai dasar kewenangan, tetapi memperoleh bentuk substantif melalui pengujian kondisi perkara dan alasan keputusan. Selanjutnya, konsistensi dan akuntabilitas berfungsi untuk memastikan bahwa penggunaan diskresi tidak berubah menjadi ruang preferensi individual yang sulit dikendalikan. Dengan kerangka tersebut, diskresi tidak diposisikan sebagai pengecualian terhadap prinsip legalitas. Sebaliknya, diskresi merupakan bagian dari pelaksanaan kewenangan yang hanya memperoleh legitimasi apabila digunakan dalam ruang hukum yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan alasan yang relevan.

Pembahasan

Temuan penelitian memperlihatkan bahwa persoalan utama diskresi penuntutan bukanlah pertentangan sederhana antara fleksibilitas dan kepastian hukum. Hasil penelitian justru menunjukkan bahwa keduanya dapat ditempatkan dalam satu kerangka apabila diskresi dipahami sebagai kewenangan yang harus melewati serangkaian pengujian. Fleksibilitas diperlukan karena perkara pidana tidak memiliki kondisi yang seragam. Namun, fleksibilitas tidak berarti jaksa memiliki kebebasan tanpa struktur. Temuan mengenai lima dimensi batas diskresi menunjukkan bahwa hukum tetap dapat menyediakan ruang bagi pertimbangan individual tanpa menyerahkan seluruh kualitas keputusan kepada preferensi pengambil keputusan. Legalitas menentukan sumber dan batas awal, kondisi perkara memastikan bahwa pertimbangan berhubungan dengan fakta, alasan keputusan memastikan adanya justifikasi,

konsistensi mencegah perlakuan yang tidak setara, sedangkan akuntabilitas memastikan bahwa seluruh proses dapat diperiksa.

Hasil ini sejalan dengan penelitian sebelumnya yang memandang diskresi sebagai bagian yang tidak dapat dihindari dari proses penegakan hukum. Kajian terdahulu pada umumnya menunjukkan bahwa aturan formal tidak mungkin mengantisipasi seluruh kompleksitas perkara sehingga aparat penuntut membutuhkan ruang untuk melakukan penilaian (Doughan, 2024; Parycek et al., 2024). Penelitian ini menguatkan pandangan tersebut, terutama karena penghentian penuntutan merupakan keputusan yang sangat bergantung pada kemampuan menghubungkan norma umum dengan kondisi perkara konkret. Namun, penelitian ini memperluas pendekatan sebelumnya dengan menunjukkan bahwa keberadaan ruang diskresi tidak cukup dianalisis dari sumber kewenangannya. Diskresi harus dipahami melalui rangkaian hubungan antara kewenangan, fakta, alasan, konsistensi, dan pertanggungjawaban. Dengan demikian, novelty temuan terletak pada pergeseran dari pembahasan mengenai "ada atau tidaknya diskresi" menuju "bagaimana kualitas penggunaan diskresi diuji".

Perbandingan dengan penelitian sebelumnya juga menunjukkan perbedaan pada posisi prinsip legalitas (Fleming-Klink et al., 2023; Soubise, 2023). Dalam pendekatan yang menekankan legalitas secara dominan, pembatasan diskresi sering ditempatkan terutama pada keberadaan aturan dan persyaratan formal. Penelitian ini menemukan bahwa pendekatan tersebut penting, tetapi belum cukup ketika diterapkan pada penghentian penuntutan. Suatu regulasi dapat memberikan ruang pertimbangan yang luas, sehingga persoalan pembatasan sesungguhnya baru menjadi lebih kompleks pada tahap penggunaan kewenangan. Oleh sebab itu, legalitas harus dihubungkan dengan kualitas justifikasi. Keputusan yang secara formal berada dalam ruang kewenangan masih perlu diuji berdasarkan alasan yang digunakan. Hasil ini memperlihatkan bahwa legalitas dan akuntabilitas tidak seharusnya diposisikan sebagai prinsip yang bekerja secara terpisah. Legalitas tanpa akuntabilitas berpotensi menghasilkan pengujian yang terlalu formal, sedangkan akuntabilitas tanpa legalitas berpotensi melegitimasi pertimbangan substantif yang sebenarnya tidak memiliki dasar kewenangan.

Temuan penelitian juga memperluas kajian sebelumnya yang menempatkan pengawasan sebagai instrumen utama pengendalian diskresi (Carlsson, 2025; Welsh, 2023). Pengawasan memang penting, terutama untuk menyediakan mekanisme koreksi terhadap keputusan yang bermasalah. Akan tetapi, hasil penelitian menunjukkan bahwa pengendalian seharusnya dimulai sebelum suatu keputusan memasuki tahap pengawasan. Akuntabilitas perlu dibangun sejak proses pengambilan keputusan melalui dokumentasi alasan, identifikasi kondisi yang relevan, dan penggunaan parameter yang dapat dijelaskan. Pendekatan ini dapat disebut sebagai bentuk akuntabilitas berbasis alasan. Fokusnya bukan hanya pada siapa yang akan mengawasi keputusan setelah keputusan dibuat, tetapi juga apakah keputusan sejak awal telah dibentuk melalui penalaran yang cukup jelas untuk dapat diawasi. Implikasi pentingnya adalah bahwa kualitas sistem pengendalian tidak hanya bergantung pada kekuatan lembaga pengawas, tetapi juga pada kualitas arsitektur pengambilan keputusan.

Dari sisi teoritis, penelitian ini memiliki implikasi terhadap pemahaman mengenai *governance of prosecutorial discretion*. Diskresi tidak perlu dipahami sebagai ruang kosong di antara aturan hukum, melainkan sebagai ruang pengambilan keputusan yang tetap memiliki struktur normatif. Struktur tersebut dibentuk oleh hubungan antara kewenangan dan pembenaran. Kewenangan menjawab pertanyaan apakah jaksa boleh bertindak, sedangkan pembenaran menjawab pertanyaan mengapa tindakan tertentu dipilih dalam kondisi konkret. Hubungan keduanya menghasilkan standar evaluasi yang lebih lengkap. Jaksa tidak cukup menunjukkan bahwa ia memiliki kewenangan untuk menghentikan penuntutan, tetapi juga perlu menunjukkan alasan mengapa kewenangan tersebut digunakan dalam perkara tertentu. Dengan cara ini, diskresi tetap dapat mempertahankan karakter fleksibelnya tanpa kehilangan keterikatannya terhadap prinsip negara hukum.

Secara praktis, hasil penelitian mengimplikasikan perlunya penguatan standar justifikasi dalam proses penghentian penuntutan. Setiap keputusan idealnya dibangun melalui hubungan yang dapat ditelusuri antara dasar hukum, kondisi perkara, pertimbangan yang digunakan, dan kesimpulan yang diambil. Standarisasi tidak harus berarti menghilangkan seluruh ruang pertimbangan individual. Sebaliknya, standar dapat berfungsi untuk menentukan pertanyaan minimum yang harus dijawab sebelum diskresi digunakan. Misalnya, keputusan harus mampu menjelaskan dasar kewenangan, kondisi konkret yang membedakan perkara, relevansi kondisi tersebut terhadap tujuan penghentian, serta alasan mengapa penyelesaian melalui penghentian lebih dapat dibenarkan dibandingkan kelanjutan penuntutan. Model tersebut dapat meningkatkan keterlacakan keputusan sekaligus memberikan dasar yang lebih kuat bagi evaluasi internal dan eksternal.

Implikasi berikutnya berkaitan dengan konsistensi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsistensi tidak harus dipahami sebagai kewajiban menghasilkan keputusan yang sama untuk semua perkara. Konsistensi yang relevan adalah konsistensi dalam penggunaan parameter. Perkara yang berbeda dapat menghasilkan keputusan berbeda, tetapi perbedaan tersebut harus dapat dijelaskan berdasarkan perbedaan fakta dan kondisi yang relevan. Sebaliknya, perkara yang memiliki karakteristik sebanding seharusnya dianalisis menggunakan parameter yang relatif sama. Pendekatan ini memungkinkan sistem mempertahankan sensitivitas terhadap konteks tanpa mengorbankan kesetaraan perlakuan. Dengan demikian, pedoman penggunaan diskresi sebaiknya tidak hanya berisi daftar hasil yang harus dicapai, tetapi juga menyediakan struktur pertanyaan dan indikator pertimbangan yang membantu jaksa menjelaskan dasar pengambilan keputusan.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu diperhatikan dalam membaca hasilnya. Pertama, karakter kualitatif penelitian menjadikan hasil rekonstruksi berfokus pada kedalaman analisis hubungan antara norma dan praktik, sehingga tidak dimaksudkan untuk mengukur frekuensi atau proporsi penggunaan diskresi secara statistik. Kedua, akses terhadap dokumen perkara dan keputusan penuntutan dapat dibatasi oleh kerahasiaan, kepentingan institusional, atau karakter informasi yang sensitif. Kondisi tersebut dapat membatasi variasi praktik yang dapat dianalisis. Ketiga, wawancara

dengan aktor penuntutan berpotensi dipengaruhi oleh cara informan menjelaskan praktik institusional dan pengalamannya sendiri. Meskipun triangulasi digunakan untuk mengurangi keterbatasan tersebut, penelitian ini tetap tidak dapat menghilangkan sepenuhnya kemungkinan adanya perbedaan antara praktik yang dijelaskan dan praktik yang sesungguhnya terjadi.

Berdasarkan keterbatasan tersebut, penelitian selanjutnya perlu memperluas basis empiris dengan menganalisis lebih banyak dokumen keputusan dari variasi jenis perkara dan wilayah yang berbeda. Pendekatan komparatif juga dapat digunakan untuk menguji apakah parameter legalitas dan akuntabilitas yang direkonstruksi dalam penelitian ini memiliki pola penerapan yang berbeda antarwilayah atau antarjenis perkara. Selain itu, penelitian mendatang dapat mengembangkan pengukuran empiris terhadap tingkat konsistensi keputusan dengan membandingkan karakteristik perkara, alasan penghentian, dan hasil keputusan secara lebih sistematis. Pengembangan berikutnya juga dapat diarahkan pada evaluasi efektivitas pedoman atau mekanisme pengawasan dalam meningkatkan kualitas justifikasi keputusan.

IV. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa batas diskresi jaksa dalam penghentian penuntutan tidak dapat ditentukan hanya berdasarkan keberadaan kewenangan formal. Legalitas memang menjadi dasar awal yang menentukan sumber dan ruang sah penggunaan kewenangan, tetapi legitimasi keputusan juga bergantung pada relevansi kondisi konkret perkara, kualitas dan rasionalitas alasan keputusan, konsistensi penerapan parameter, serta ketersediaan mekanisme akuntabilitas. Berdasarkan hasil rekonstruksi, diskresi yang sah terbentuk melalui hubungan kumulatif antara lima dimensi tersebut. Dengan demikian, suatu keputusan penghentian penuntutan tidak cukup dinilai dari hasil akhirnya, melainkan harus diuji melalui proses justifikasi yang menghubungkan dasar hukum, fakta perkara, alasan pengambilan keputusan, dan kemungkinan untuk menelusuri serta mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangan. Temuan ini menempatkan legalitas dan akuntabilitas sebagai dua prinsip yang saling melengkapi dalam membentuk batas diskresi, sehingga fleksibilitas yang diperlukan dalam proses penuntutan tetap dapat berjalan tanpa mengurangi kepastian hukum, kesetaraan perlakuan, dan legitimasi institusional.

Kebaruan penelitian ini terletak pada rekonstruksi batas diskresi melalui kerangka yang menghubungkan kewenangan yang sah, kondisi perkara, alasan keputusan, konsistensi, dan akuntabilitas secara terpadu. Kerangka tersebut memberikan kontribusi konseptual dengan menggeser pembahasan dari sekadar pertanyaan mengenai ada atau tidaknya diskresi menuju pengujian terhadap kualitas penggunaannya, sekaligus memberikan implikasi praktis bagi penguatan standar justifikasi dalam keputusan penghentian penuntutan. Ke depan, parameter tersebut dapat dikembangkan menjadi pedoman evaluasi yang membantu memastikan bahwa setiap penggunaan diskresi didasarkan pada pertimbangan yang relevan, rasional, konsisten, dan dapat diperiksa. Penelitian selanjutnya perlu memperluas basis empiris melalui analisis dokumen keputusan dan praktik penghentian penuntutan

pada variasi perkara dan wilayah yang lebih beragam agar penerapan serta ketahanan kerangka rekonstruksi ini dapat diuji secara lebih mendalam.

REFERENSI

A'yun, R. Q., & Mudhoffir, A. M. (2026). Corrupt But Functioning: Legal Brokerage in Indonesia's Criminal Justice System. *Journal of Contemporary Asia*. https://doi.org/10.1080/00472336.2026.2682877

Bacon, M. (2024). From Criminalisation to Harm Reduction? The Forms and Functions of Police Drug Diversion in England and Wales. *Policing and Society*, *34*(3), 105–123. https://doi.org/10.1080/10439463.2023.2267729

Bermejo-Casado, R., Bazaga-Fernández, I., & Carrasco-Granger, S. (2025). Law Enforcement Agents at European Borders: Perceptions of Migration, and the Networked and Relational Exercise of Discretion in Policy Implementation. *Political Research Exchange*, *7*(1). https://doi.org/10.1080/2474736X.2025.2561948

Brook, O., & Cseres, K. J. (2024). Priority Setting as the Blind Spot of Administrative Law Enforcement: A Theoretical, Conceptual, and Empirical Study of Competition Authorities in Europe. *Modern Law Review*, *87*(5), 1209–1257. https://doi.org/10.1111/1468-2230.12881

Buocz, T., Pfotenhauer, S., & Eisenberger, I. (2023). Regulatory Sandboxes in the AI Act: Reconciling Innovation and Safety? *Law, Innovation and Technology*, *15*(2), 357–389. https://doi.org/10.1080/17579961.2023.2245678

Carlsson, V. (2025). Legal Certainty in Automated Decision-Making in Welfare Services. *Public Policy and Administration*, *40*(2), 302–321. https://doi.org/10.1177/09520767231202334

Doughan, Y. (2024). The Rule-of-Law as a Problem Space: Wāsá a and the Paradox of Justice in Jordan. *Comparative Studies in Society and History*, *66*(1), 131–154. https://doi.org/10.1017/S0010417523000312

Fleming-Klink, I., McCabe, B. J., & Rosen, E. (2023). Navigating an Overburdened Courtroom: How Inconsistent Rules, Shadow Procedures, and Social Capital Disadvantage Tenants in Eviction Court. *City and Community*, *22*(3), 220–245. https://doi.org/10.1177/15356841221141889

Hacin, R., Meško, G., & Milićević, M. (2026). Crime and Punishment in Serbia: Seven Decades of Penal Policy Development. *European Journal on Criminal Policy and Research*. https://doi.org/10.1007/s10610-026-09677-w

Kelly, L. (2025). Juvenile Drug Offenses : Rethinking Criminal Justice Approaches and Intervention Strategies. *The Journal Of Criminal Law & Criminology*, *115*, 106–137. https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/jclc_online/38/

Kubrin, C. E., & Tublitz, R. (2022). How to Think about Criminal Justice Reform: Conceptual and Practical Considerations. *American Journal of Criminal Justice*, *47*(6), 1050–1070. https://doi.org/10.1007/s12103-022-09712-6

Le, L. C., Mai, S. T., Hoang, Y. H., Nguyen, D. Q., Pham, T. N., & Luong, H. T. (2025). Mandatory Prosecution in the Changing Time: A Systematic Literature Review. *Criminal Justice Ethics*, *44*(1), 78–106. https://doi.org/10.1080/0731129X.2025.2476303

Limantė, A. (2024). Bias in Facial Recognition Technologies Used by Law Enforcement: Understanding the Causes and Searching for a Way Out. *Nordic Journal of Human Rights*, *42*(2), 115–134. https://doi.org/10.1080/18918131.2023.2277581

Lockett, I., Pummell, E., & Petróczi, A. (2026). Sanctions to Sentences: A Systematic Analysis of Two Decades of Discourse on Doping Criminalisation. *International Journal of Sport Policy and Politics*, *18*(2), 379–408. https://doi.org/10.1080/19406940.2025.2552650

Manțuc, E. (2023). Principles of Law Enforcement Activity by Public Authorities. *Journal of Social Sciences*, *6*(1), 136–145. https://doi.org/10.52326/jss.utm.2023.06(1).13

Pangaribuan, A. (2025). Indonesia's Criminal Justice System: A Case Study of Inter-Agency Conflict and the Fight for Power. *Asian Journal of Law and Society*, *12*(1). https://doi.org/10.1017/als.2025.10018

Parycek, P., Schmid, V., & Novak, A. S. (2024). Artificial Intelligence (AI) and Automation in Administrative Procedures: Potentials, Limitations, and Framework Conditions. *Journal of the Knowledge Economy*, *15*(2), 8390–8415. https://doi.org/10.1007/s13132-023-01433-3

Pech, L. (2022). The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, *14*(2–3), 107–138. https://doi.org/10.1007/s40803-022-00176-8

Qin, H., & Chen, L. (2025). Virtual Justice, or Justice Virtually: Navigating the Challenges in China's Adoption of Virtual Criminal Justice. *Computer Law and Security Review*, *56*. https://doi.org/10.1016/j.clsr.2025.106112

Richert, T., & Nordgren, J. (2025). A Two-Track System: Police Officer Discretion in Enforcement of Personal Use and Possession of Drugs in Sweden's Zero-Tolerance Setting. *European Journal of Criminology*, *22*(6), 924–943. https://doi.org/10.1177/14773708251317586

Ring, K. L. (2025). 'The Court Ought to Be in Control oOf That': Producing Victimhood at the International Criminal Court. *International Review of Victimology*. https://doi.org/10.1177/02697580251383045

Roksandic, S., Protrka, N., & Engelhart, M. (2022). Trustworthy Artificial Intelligence and its use by Law Enforcement Authorities: Where Do We Stand? *2022 45th Jubilee International Convention on Information, Communication and Electronic Technology, MIPRO 2022 - Proceedings*, 1225–1232. https://doi.org/10.23919/MIPRO55190.2022.9803606

Rouhani, S., Winiker, A. K., Zhang, L., Sherman, S. G., & Bandara, S. (2024). "What I Should Be Doing is Harm Reduction, If I'm Doing My Job Right": Engagement with Harm Reduction Principles Among Prosecutors Enacting Drug Policy Reform in the United States. *International Journal of Drug Policy*, *131*. https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2024.104541

Song, A., & Jiang, J. (2025). Coercive Rehabilitation and Therapeutic Control: How the Police Navigate the Penal-Welfare Nexus in Chinese Drug Governance. *Policing and Society*, *35*(9), 1203–1218. https://doi.org/10.1080/10439463.2025.2472642

Soubise, L. (2023). Professional Identity, Legitimacy and Managerialism at the Crown Prosecution Service. *Legal Studies*, *43*(3), 425–442. https://doi.org/10.1017/lst.2022.47

Törnqvist, N., & Wettergren, Å. (2023). Epistemic Emotions in Prosecutorial Decision Making. *Journal of Law and Society*, *50*(2), 208–230. https://doi.org/10.1111/jols.12421

Waxenecker, H., Luna-Pla, I., & Nicolás-Carlock, J. R. (2025). Prosecution of Complex Criminal Networks: A Multilevel ERGMs Approach to CICIG's Judicial Cases. *Journal of Quantitative Criminology*. https://doi.org/10.1007/s10940-025-09638-2

Welsh, L. (2023). Informality in Magistrates' Courts as a Barrier to Participation. *International Journal of Law, Crime and Justice*, *74*. https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2023.100606

Yadegarian, F., & Razavi, M. (2025). The Evolution of the International Criminal Court's Judicial Policy on Issuing Arrest Warrants: From Uganda to Palestine. *Journal on the Use of Force and International Law*, *12*(1–2), 255–313. https://doi.org/10.1080/20531702.2025.2540751

Yong, G. (2024). A Comparative Study on Procedural Adjudication. *Criminal Procedural Trial in China*, 63–123. https://doi.org/10.1007/978-981-97-4935-5_3